Naciones Unidas S/2019/445



Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Informe especial de la Presidencia de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la evaluación estratégica de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

I. Introducción

1. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en su comunicado del 11 de junio de 2018 (PSC/PR/COMM.(DCCLXXVIII)), y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su resolución 2429 (2018), de 13 de julio de 2018, autorizaron la reducción y reconfiguración de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Los Consejos también hicieron suyo un enfoque de todo el sistema con respecto a Darfur y un concepto de transición para el equipo de las Naciones Unidas en el país, en un período de dos años, con miras a la salida de la misión el 30 de junio de 2020 y su liquidación para diciembre de 2020, a condición de que no hubiera cambios significativos en la situación de la seguridad en Darfur y se cumplieran los indicadores fundamentales. El Consejo de Seguridad solicitó que la Presidencia de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas presentaran un examen estratégico, a más tardar el 1 de mayo de 2019, en el que proporcionaran una evaluación sobre lo siguiente: los progresos en la aplicación de la reconfiguración; los efectos generales de las reducciones adicionales en las zonas de las que la UNAMID se ha retirado; la cooperación del Gobierno del Sudán con la UNAMID, incluida la eliminación de las trabas burocráticas a la UNAMID; si las condiciones sobre el terreno siguen siendo propicias a nuevas reducciones; y si la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país y del Gobierno del Sudán ha aumentado al nivel necesario para absorber las antiguas tareas de la UNAMID.

2. El proceso de examen se inició con una visita conjunta de la Subsecretaria General para África del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, el Administrador Auxiliar y Director de la Dirección Regional de los Estados Árabes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Subsecretario General de Apoyo a la Consolidación de la Paz, del 9 al 12 de febrero de 2019, que contribuyó a definir las prioridades de la participación de las Naciones Unidas en la transición de Darfur. Posteriormente, un equipo de evaluación conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas visitó Jartum, Darfur y Addis Abeba, del 6 al 19 de marzo. El equipo, dirigido conjuntamente por la Comisión de la Unión Africana y los departamentos de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y de Operaciones de Paz de la Secretaría de





las Naciones Unidas, estaba integrado por representantes de ambas entidades, incluida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Departamento de Apoyo Operacional, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el PNUD y el Programa Mundial de Alimentos, así como por la Coordinadora Adjunta de Asuntos Humanitarios para Darfur. El equipo de examen celebró consultas con la UNAMID, el Gobierno del Sudán, el equipo de las Naciones Unidas en el país y funcionarios de la Unión Africana. Visitaron varias bases operacionales y se reunieron con autoridades estatales y locales, la administración autóctona y representantes de la sociedad civil y las comunidades de desplazados internos en Darfur.

3. El presente informe, que abarca el período comprendido entre el 14 de julio de 2018 y el 15 de mayo de 2019, contiene un análisis de las principales tendencias políticas y de seguridad, así como de las causas del conflicto en Darfur, y una evaluación de los progresos realizados en la aplicación de la resolución 2429 (2018) del Consejo de Seguridad. En él se presenta un nuevo concepto de la misión con prioridades ajustadas a fin de ayudar a orientar las deliberaciones sobre el futuro del mandato de la UNAMID (véase S/PRST/2018/19) y se plantean opciones para la reducción ulterior de los efectivos y la salida de la misión antes del fin de 2020, y se recomienda la cooperación de la Unión Africana y las Naciones Unidas para hacer frente a las causas del conflicto después de la salida de la UNAMID. En vista de los posibles efectos en la UNAMID de los acontecimientos políticos ocurridos en el Sudán desde el 11 de abril, el Consejo de Seguridad acordó prorrogar el plazo para la presentación del informe de evaluación hasta el 1 de junio de 2019.

II. Análisis del conflicto

4. Aunque el proceso de paz de Darfur seguía estancado, la evolución de los acontecimientos en el Sudán creó una oportunidad para reiniciar el proceso y aplicar las disposiciones pendientes del Documento de Doha para la Paz en Darfur. La destitución del Presidente del Sudán, Omer Hassan A. Al-Bashir, el 11 de abril de 2019, ha ofrecido una oportunidad de abordar los problemas que enfrenta el Sudán de manera inclusiva e integral, en particular en lo que respecta a la larga demora en las conversaciones entre el Gobierno y los grupos no signatarios del Documento de Doha para la Paz en Darfur.

5. En general, las repercusiones de los recientes acontecimientos políticos en la situación de la seguridad en Darfur han sido moderadas, a pesar de que se produjo un recrudecimiento de la violencia en varios campamentos de desplazados internos, así como fracturas dentro de las fuerzas de seguridad del Estado en el período inmediatamente posterior a los hechos del 11 de abril. En general, la situación de la seguridad se mantuvo relativamente estable, con pocas alteraciones de las tendencias que se observan desde 2016. En general, Darfur es ahora un entorno posterior a un conflicto que se caracteriza por unas instituciones frágiles y se enfrenta a problemas relacionados con la delincuencia, una crisis humanitaria prolongada y ausencia de desarrollo. Es necesario abordar con más detenimiento algunas causas importantes del conflicto relacionadas con el acceso a la tierra y los recursos, el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como las violaciones de los derechos humanos.

A. Análisis político

1. El contexto de Darfur: apoyo al proceso de paz y aplicación del Documento de Doha para la Paz en Darfur

6. En el proceso de paz de Darfur se logró un breve avance con la firma de un acuerdo previo a la negociación alcanzado entre el Gobierno del Sudán, el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (MJI-Gibril) y el Ejército de Liberación del Sudán/facción de Minni Minawi (ELS-MM), que tuvo lugar en Berlín el 6 de diciembre de 2018, sobre la reanudación de las conversaciones de paz en Doha, sobre la base del Documento de Doha para la Paz en Darfur. La firma estuvo precedida de intensas negociaciones dirigidas por el Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana en Addis Abeba el 22 de noviembre de 2018. Posteriormente, en solidaridad con las protestas contra el Gobierno, los movimientos firmantes del acuerdo de Berlín suspendieron su participación en las negociaciones posteriores. Por su parte, el Ejército de Liberación del Sudán-Abdul Wahid (ELS-AW) persistió en su negativa a participar en negociaciones con el Gobierno. El 12 de abril, el Consejo Militar de Transición que destituyó al Presidente se mostró favorable al diálogo con los grupos armados.

7. Se sigue aplicando el Documento de Doha para la Paz en Darfur, aunque a un ritmo lento. Si bien ya se han establecido su marco institucional y los mecanismos conexos, incluidas las seis comisiones, todavía no están en pleno funcionamiento debido a la falta de fondos y recursos humanos, pero sobre todo por falta de determinación política para abordar determinadas disposiciones. El cumplimiento de los compromisos del Gobierno del Sudán y el pago de las contribuciones prometidas por los asociados externos al Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo de Darfur siguen estando muy retrasados. No obstante, se han registrado algunos progresos con respecto a las disposiciones relativas al reparto del poder, los arreglos finales de seguridad y el Proceso Interno de Diálogo y Consultas en Darfur. Se está llevando a cabo un examen de la Estrategia de Desarrollo de Darfur a fin de armonizar sus objetivos para resolver las cuestiones que siguen pendientes del Documento de Doha para la Paz en Darfur y para que abarque el período comprendido entre 2020 y 2025.

8. Durante el período sobre el que se informa, el Proceso Interno de Diálogo y Consultas en Darfur se completó en todos los estados de Darfur a nivel de localidad, tras lo cual tuvo lugar una conferencia de dos días de duración para desplazados internos, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 2018 en Nyala (Darfur Meridional). Los participantes presentaron nueve propuestas a la Vicepresidencia del Sudán en ese momento, sobre requisitos clave para una solución duradera y para el sostenimiento de la paz en Darfur.

2. Contexto nacional

9. Los recientes acontecimientos políticos en el plano nacional dieron lugar a cambios importantes en el sistema de gobernanza del Sudán, establecido 30 años atrás, que tuvieron efectos directos en Darfur. Lo que comenzó como manifestaciones en contra del Gobierno en Atbara el 19 de diciembre de 2018, sobre la eliminación de los subsidios a algunos productos básicos esenciales, pronto se propagó por todo el país y culminó en la destitución del Presidente por el Consejo Militar de Transición el 11 de abril de 2019. La Constitución provisional de 2005 se suspendió y entró en vigor un estado de emergencia de tres meses de duración, seguido por el levantamiento del toque de queda diario, la puesta en libertad de los presos políticos y la declaración de un alto el fuego en todo el país. Entretanto, se estaban celebrando negociaciones con las fuerzas de la Declaración de Libertad y Cambio, un grupo opositor de composición amplia, y con otros partidos sobre un mecanismo conjunto de transición y algunas disposiciones conexas, aunque las protestas continuaron en

Jartum y en otros lugares. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana emitió una declaración el 15 de abril en la que exigía el traspaso de poder a una autoridad de transición encabezada por civiles en un plazo de 15 días que posteriormente se prorrogó por un período de hasta 60 días adicionales (por su comunicado del 30 de abril de 2019 (PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI)).

10. Inicialmente esos acontecimientos tuvieron repercusiones en Darfur, donde se reunieron grandes muchedumbres en los principales centros urbanos para celebrar los acontecimientos ocurridos en Jartum. Los manifestantes se centraron en las instalaciones del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, que se percibían como símbolos del Gobierno anterior. En El Fasher, Nyala, Zalingei, El Geneina y El Daein las fuerzas de seguridad, principalmente el personal del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, presuntamente dispararon indiscriminadamente para dispersar a los manifestantes, con el resultado de al menos 15 civiles muertos y centenares de heridos. En el campamento de desplazados internos de Kalma, en Nyala (Darfur Meridional), 16 personas resultaron muertas y otras 17 heridas tras los enfrentamientos violentos que tuvieron lugar entre grupos rivales de residentes del campamento. También se denunciaron ataques contra el personal y las instalaciones del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad en Nertiti y Golo (Darfur Central), Kabkabiyah, Kutum y Saraf Umra (Darfur Septentrional), Kass (Darfur Meridional) y Mournei (Darfur Occidental). Zalingei, Golo, Nertiti, Kass y Kalma fueron los lugares más afectados por el reciente recrudecimiento de la violencia después del cambio de régimen en Jartum. Si bien los movimientos armados de Darfur celebraron la caída del Gobierno y apoyaron la exigencia de un Gobierno de transición dirigido por civiles, aún no han articulado una posición coherente sobre su papel en la transición.

3. Contexto regional

11. Durante el período sobre el que se informa, antes de los acontecimientos ocurridos desde el 11 de abril, el Sudán participó activamente en varios procesos de paz en la región en los que intervinieron sus vecinos inmediatos, como Sudán del Sur en junio y julio de 2018, junto con el Presidente de Uganda, y la República Centroafricana en enero y febrero de 2019. No obstante, el conflicto actual en Libia sigue representando una grave amenaza para la estabilidad de la región y, en particular, del Sudán, puesto que algunos grupos rebeldes de Darfur han pasado a formar parte de ese conflicto.

12. Tras el levantamiento de las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos de América, el 17 de enero de 2017, en octubre de 2018 comenzó una segunda etapa de colaboración entre los Estados Unidos y el Sudán. Las negociaciones se centraron en seis ámbitos, entre los que figuran nuevos progresos hacia el cese de las hostilidades en Darfur y las Dos Zonas, la mejora del acceso humanitario, la mejora de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y los avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, los Estados Unidos han suspendido las conversaciones hasta que se establezca una autoridad de transición dirigida por civiles. El Sudán participa activamente en el proceso de Jartum con la Unión Europea, una plataforma para la cooperación política y la colaboración regional entre los países a lo largo de la ruta migratoria entre el Cuerno de África y Europa.

B. Análisis de la seguridad

1. Combates entre el Gobierno del Sudán y grupos armados

13. Aunque dos de los tres principales grupos rebeldes de Darfur (el ELS-MM y el MJI-Gibril) dejaron de estar presentes en Darfur en 2014, siguen teniendo actividad

en Libia y Sudán del Sur. Según el Grupo de Expertos sobre el Sudán (véase S/2019/34) y el Grupo de Expertos sobre Libia (véase S/2018/812), Libia es una fuente de financiación importante para estos grupos, que realizan actividades delictivas y mercenarias. Al parecer, el ELS-MM es el que tiene la mayor presencia allí, con unos 800 a 1.000 rebeldes que combaten en las filas del Ejército Nacional Libio. En la actualidad el MJI-Gibril cuenta con unos 100 a 200 combatientes; en 2018 se informó de su presencia en el sur de Libia, sobre todo en apoyo de las fuerzas contrarias al Ejército Nacional Libio. Parece que el MJI-Gibril coopera estrechamente con el grupo rebelde chadiano Unión de Fuerzas de la Resistencia. Ambos grupos darfuríes han reiterado sus declaraciones unilaterales de alto el fuego cada pocos meses desde octubre de 2015.

14. El único grupo armado aún presente en Darfur que todavía no se ha sumado al proceso político, el ELS-AW, se ha ido fragmentando por las divisiones internas, mientras que su territorio se ha reducido considerablemente y su capacidad operacional se ha visto muy mermada tras las operaciones militares de las fuerzas gubernamentales. En 2018, el ELS-AW perdió Boulay (en la zona septentrional de Yebel Marra), Golol (en la zona occidental de Yebel Marra) y Gubbo (en la zona meridional de Yebel Marra). Las divisiones internas sobre la participación en las negociaciones con el Gobierno del Sudán han fragmentado aún más el ELS-AW y el 1 de mayo varios miembros destacados del movimiento decidieron retirar a Abdul Wahid de su posición de liderazgo. Al parecer el Grupo tiene en la actualidad entre 1.000 y 2.000 combatientes (véase S/2019/34), que participan sobre todo en escaramuzas contra las fuerzas de seguridad del Gobierno y en ataques contra tribus nómadas. Además, el apoyo al ELS-AW entre los desplazados internos ha disminuido considerablemente durante el período sobre el que se informa (*ibid.*), especialmente en Hamadiya (Darfur Central) y Kalma (Darfur Meridional). El ELS-AW sigue rechazando el llamamiento del Consejo Militar de Transición a participar en negociaciones o unirse a los arreglos provisionales.

2. Sector de la seguridad y cuestiones relacionadas con el estado de derecho

15. Se han producido algunos cambios en el sector de la seguridad, sobre todo en la forma de hacer frente a los grupos de milicias y en el control de armas (véase S/2018/530). Algunos informes indican que se está intentando que las Fuerzas de Apoyo Rápido pasen a ser una fuerza regular (véase S/2019/34) y para que se reclute también a miembros de comunidades no árabes en Darfur y en tribus de fuera de Darfur. Sin embargo, siguen participando en violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto (véase S/2019/280).

16. Las fuerzas de seguridad continuaron con la campaña de recogida de armas que se puso en marcha en agosto de 2017, aunque a un ritmo más lento y con un número reducido de armas recogidas. Al parecer, la campaña ha contribuido a mejorar las condiciones de seguridad en Darfur, sobre todo en las ciudades y en las carreteras principales, mientras que en las zonas rurales se han recogido pocas armas, según se ha informado. El proceso ha recibido críticas por estar orientado a grupos concretos y excluir a las fuerzas tribales aliadas del Gobierno, a las que se acusa con frecuencia de atacar y hostigar a los desplazados internos para impedir que regresen a sus lugares de origen.

17. La huella y la capacidad de las instituciones encargadas del estado de derecho y la aplicación de la ley fuera de los principales centros urbanos siguen repercutiendo negativamente en el nivel de seguridad. Se siguen observando las tendencias descritas en el informe anterior (S/2018/530), que afectan principalmente a los desplazados internos, sobre todo a las mujeres y a la infancia. La frecuencia de los delitos y las violaciones y transgresiones de los derechos humanos, incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto, siguen siendo graves desafíos en materia de protección

en las zonas de Darfur afectadas por conflictos violentos. Después de los acontecimientos del 11 de abril, el Consejo Militar de Transición disolvió el órgano legislativo nacional y el Gobierno federal, reemplazó a los gobernadores de los estados por comandantes militares y, en respuesta a las exigencias de los manifestantes, sustituyó al Ministro de Justicia y al Presidente del Tribunal Supremo.

3. Conflictos entre comunidades

18. El número de enfrentamientos entre comunidades y de muertes siguió disminuyendo como consecuencia de la ampliación de la autoridad del Estado y los esfuerzos de reconciliación del gobierno local y la administración autóctona. En el período comprendido entre julio de 2018 y enero de 2019, la misión registró un total de 10 enfrentamientos entre comunidades y 30 muertes, mientras que entre julio de 2017 y enero de 2018 se produjeron 14 enfrentamientos y 136 muertes. Sin embargo, las causas del conflicto, en particular el acceso a la tierra y a otros recursos naturales, no se están abordando de forma sistémica, lo cual afecta a los desplazados internos que regresan a sus lugares de origen y a las relaciones entre las comunidades de pastores y las de agricultores.

19. Sigue habiendo varios conflictos entre comunidades. En Darfur Septentrional continuó la controversia entre los pastores rizeigats del norte y los agricultores que retornan, en su mayoría tunjures y fures, en torno al acceso a las tierras agrícolas de Kutum, Tawilla, Kabkabiya y Shangil Tobaya y Saraf Umra. En Darfur Meridional siguen sin resolverse las tensiones entre los masalits y los fallatas por cuestiones de tenencia de la tierra y competencia por los recursos naturales en Graida, a pesar de que en julio de 2018 se firmó un acuerdo de paz. También hay tensiones parecidas entre los salamats y los fallatas en Buram. En Darfur Oriental, aunque sigue sin resolverse el conflicto por cuestiones de tierras entre los rizeigats del sur y los maaliyas de Abu Karinka y Adilla, se avanzó con la firma de una declaración de coexistencia pacífica el 29 de noviembre de 2018. En Darfur Occidental, los esfuerzos de mediación de la administración autóctona y la UNAMID han facilitado la resolución de varios conflictos sobre tierras entre pastores y agricultores. En Darfur Central, el robo de ganado perpetrado por el ELS-AW contra los rizeigats del norte agravó las tensiones entre estos y la comunidad fur, de la que se cree que apoya al grupo rebelde.

C. Causas del conflicto

1. Acceso a la tierra y los recursos

20. La tenencia de la tierra y la gestión de los recursos naturales han seguido siendo fuentes constantes de conflicto, sobre todo en las zonas rurales de Darfur, donde hay varios sistemas jurídicos (consuetudinario, estatutario y religioso) que regulan la titularidad. Esta circunstancia, que se ve agravada por las situaciones de desplazamiento, sigue generando tensiones. A las comunidades que se han visto obligadas a abandonar sus tierras les resulta difícil demostrar formalmente que son dueñas de esas zonas en virtud de la costumbre y, por consiguiente, no pueden recibir una indemnización. Han surgido varias soluciones prácticas a nivel de los estados de Darfur, donde los gobiernos locales han decidido transformar algunos de los asentamientos de desplazados internos en viviendas urbanas. El 5 de noviembre de 2018, el Gobernador de Darfur Septentrional inició oficialmente la transformación de los campamentos de Abu Shouk, El Salam y Zamzam en distritos residenciales dotados de todos los servicios necesarios. Los jefes de los tres campamentos han presentado una lista de requisitos para la aplicación de los nuevos planes de vivienda, entre las que se incluyen la construcción de escuelas y mezquitas y la creación de oportunidades de empleo para personas jóvenes.

2. Cambio climático y degradación ambiental

21. La degradación ambiental es una de las principales causas del conflicto en el Sudán, especialmente en Darfur. Los datos científicos muestran que en los últimos cuatro decenios el desierto se ha extendido aproximadamente 100 km hacia el sur. Por su parte, el sobrepastoreo en suelos frágiles se ha acelerado al quintuplicarse la cabaña ganadera. Además, varias investigaciones indican que existe una tendencia de largo plazo hacia la aridez, con una disminución anual media de las precipitaciones del 15 % al 30 % en todo el Sahel y hasta el Sudán, similar a la del período seco de 1970-1990, que condujo a una situación de sequía y desertificación y a la hambruna de 1984 y 1985 que precedió al conflicto de Darfur. Las previsiones indican que el Chad y el Sudán están entre los países que se enfrentan a grandes déficits de alimentos, si la tendencia se mantiene. Según los investigadores, un nuevo período seco hará que más personas pierdan sus medios de subsistencia y emigren a las ciudades, o a otros países. Esto, junto con la fragilidad de la gobernanza local y los sistemas tradicionales de resolución de conflictos y mediación, podría contribuir a una recaída en el conflicto.

3. Derechos humanos y protección

22. Se siguen produciendo violaciones y abusos de los derechos humanos en todo Darfur. Durante el período sobre el que se informa aumentó considerablemente el número de casos documentados en la zona de Jebel Marra, entre los que figuran asesinatos, agresiones, secuestros y violencia sexual relacionada con el conflicto. Los desplazados internos, especialmente las mujeres y la infancia, son los más vulnerables a los ataques, que son perpetrados principalmente por fuerzas del Gobierno y fuerzas afiliadas, en particular las Fuerzas de Apoyo Rápido. En un contexto en el que las autoridades del Estado están ausentes en varias localidades y las instituciones judiciales son débiles, no se adoptan suficientes medidas para hacer frente a las violaciones y los abusos. Como resultado de ello, los desplazados internos y la población local han expresado falta de confianza en los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Se ha observado una tendencia ascendente en las violaciones de los derechos humanos en la zona de Nertiti, donde son frecuentes los casos de violencia sexual relacionada con el conflicto y de violencia sexual y de género, y en las zonas de Guldo y Golo, donde, según se ha informado, las Fuerzas de Apoyo Rápido quemaron decenas de aldeas en 2018, lo que provocó el desplazamiento de cientos de civiles a Kass y Nyala. También se siguen produciendo violaciones y abusos de los derechos humanos en algunas localidades sin operaciones militares activas, en particular en zonas de las que la UNAMID se ha retirado, como Jebel Moon (Darfur Occidental), donde un ataque perpetrado por milicias armadas en enero de 2019 dio lugar a la muerte y el desplazamiento de civiles.

23. Se siguen presentando pocas denuncias de violencia sexual relacionada con el conflicto y violencia sexual y por razón de género debido al temor y al hecho de que el acceso a las zonas afectadas está restringido. La violencia sexual relacionada con el conflicto (violaciones en el 80 % de los casos documentados) se produjo en entornos tanto urbanos como rurales, incluidos los alrededores de los campamentos de desplazados internos, las fuentes de agua, las aldeas de retorno y otras zonas remotas. En más del 30 % de los casos de violencia sexual se determinó que los autores eran miembros de las fuerzas de seguridad, incluidas las Fuerzas de Apoyo Rápido y las Fuerzas Armadas Sudanesas. La impunidad sigue siendo un motivo de grave preocupación.

24. Se han logrado progresos notables en la protección de la infancia, lo que ha dado lugar a que las fuerzas de seguridad del Gobierno han dejado de figurar en la lista de partes en el conflicto que reclutan o utilizan niñas y niños en situaciones de conflicto armado, y el Gobierno se ha comprometido a transformar el plan de acción nacional para detener y prevenir el reclutamiento y la utilización de niños y niñas en un plan

nacional de prevención. Sin embargo, los derechos, el bienestar y la seguridad de la infancia seguían siendo motivo de gran preocupación, puesto que se siguieron cometiendo violaciones graves contra ella, principalmente por las fuerzas de seguridad del Gobierno. La mayoría de las violaciones que afectaban a la infancia fueron matanzas y mutilaciones de niñas y niños ocurridas en el contexto de los ataques contra civiles que, al parecer, tuvieron lugar en Jebel Marra.

D. Riesgo para los avances en el contexto de la crisis económica

25. La crisis económica actual podría poner en peligro algunos de los logros en Darfur, con amplias repercusiones en todo el Sudán, especialmente después de los acontecimientos del 11 de abril. Los ajustes de las políticas económicas realizados por el Gobierno para estabilizar la economía antes del 11 de abril dieron lugar a un marcado descenso en el poder adquisitivo de la población y no fueron suficientes para traducirse en un crecimiento de base amplia. El Sudán sigue estando muy endeudado y sus reservas internacionales son limitadas, mientras que el levantamiento del régimen de sanciones supuso poco alivio para el país. Se espera que la reciente promesa de contribución de 3.000 millones de dólares de la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos alivie la crisis inmediata, pero la economía necesita ajustes estructurales para responder a la demanda de oportunidades de subsistencia.

26. Esta situación está teniendo especial repercusión en las personas que ya viven en la pobreza. Una de cada cuatro personas ya vive por debajo del umbral de pobreza extrema, y una de cada tres (el 36 % de la población) vive en la pobreza. La crisis ha tenido una gran repercusión en la situación humanitaria. Según el análisis más reciente de la seguridad alimentaria, se calcula que entre octubre y diciembre de 2018 casi 5,7 millones de personas se encontraban en situación de crisis o en niveles de emergencia de inseguridad alimentaria, mientras que en el mismo período del año anterior había 3,8 millones de personas en esa situación, debido a que los precios de los alimentos se duplicaron con creces en 2018. El desempleo se calcula en el 22 % aproximadamente. La incidencia es mucho mayor entre la juventud, que constituye alrededor del 60 % de la población, y afecta de manera significativa a las personas con estudios y a las mujeres, que desempeñaron un papel destacado en los recientes acontecimientos políticos.

III. Progresos logrados en la aplicación del comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana del 11 de junio de 2018 y de la resolución 2429 (2018) y la declaración de la Presidencia del 11 de diciembre de 2018 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

A. Cuestiones estratégicas

1. El proceso político y sus repercusiones en el mandato de la misión

27. El acuerdo previo a la negociación alcanzado en Berlín el 6 de diciembre de 2018 fue un acontecimiento notable en el proceso político y un logro en el mandato de la UNAMID. Sin embargo, aunque aún no se ha evaluado su repercusión efectiva en las conversaciones de Darfur, la nueva dinámica política nacional probablemente requeriría un compromiso renovado por parte de las autoridades y los movimientos armados del Sudán, así como una estrategia coordinada entre la Unión Africana, las Naciones Unidas y otros interesados que participan en la mediación, para contribuir a impulsar las perspectivas de una paz duradera en Darfur.

2. Enfoque de dos vertientes para la reconfiguración

28. Durante el período sobre el que se informa, la reconfiguración y reducción de los efectivos de la UNAMID se llevó a cabo en consonancia con las recomendaciones y los plazos previstos en el informe anterior (S/2018/530), el comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana del 11 de junio de 2018 (PSC/PR/COMM.(DCCLXXVIII)) y la resolución 2429 (2018) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La misión ha consolidado el enfoque de dos vertientes centrándose en el mantenimiento de la paz en la zona de Jebel Marra y en la consolidación de la paz y la estabilización en todo Darfur. Entre marzo y junio de 2019, la UNAMID llevará a cabo las siguientes tareas: a) reducir la fuerza militar a 4.050 efectivos; b) traspasar los tres cuarteles generales de sector de El Daein, El Geneina y Nyala; y c) suprimir 799 puestos y plazas de personal civil (94 funcionarios internacionales, 668 funcionarios nacionales y 37 Voluntarios de las Naciones Unidas).

3. Evaluación de la retirada y las repercusiones del cierre de las bases de operaciones y los cuarteles generales de sector

29. Sobre la base de las evaluaciones realizadas durante la visita conjunta del PNUD, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el Departamento de Operaciones de Paz y las misiones del equipo de examen, así como la realizada por la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país, se ha informado de un efecto adverso limitado de la reducción de los efectivos de la misión y el cierre de las bases de operaciones. La población local y los desplazados internos informaron de que la reducción de las patrullas de la UNAMID no afectó considerablemente a su libertad de circulación ni al acceso a servicios relativos a los medios de vida. En algunas zonas de Darfur Oriental y Darfur Occidental, los desplazados internos denunciaron casos de acoso físico y verbal por nómadas. En Labado (Darfur Oriental) y Greida y Al Salam (Darfur Meridional), se informó de que nómadas armados impedían a los habitantes de las aldeas acceder a sus granjas. En Mornei (Darfur Occidental) y Korma y Um Baru (Darfur Septentrional), la población local informó de que la situación socioeconómica había empeorado debido a la retirada de la misión, en el contexto de los elevados niveles de pobreza de la zona.

30. En general, los líderes comunitarios informaron de que la situación de la seguridad dentro de los campamentos de desplazados internos seguía en general estable, aunque aún se producían casos de violaciones y abusos de los derechos humanos e incidentes menores de amenazas, robos y saqueos. Se han establecido puestos de policía en la mayoría de los campamentos, pero el reducido número de agentes de policía y las dificultades logísticas siguen siendo motivo de preocupación. En algunos campamentos, algunos voluntarios de policía de proximidad que habían recibido capacitación de la UNAMID dejaron de prestar servicio debido a la falta de incentivos. Según se informa, Mornei (Darfur Occidental) y Labado (Darfur Oriental) se están utilizando como centros de reclutamiento y adiestramiento. En Korma (Darfur Septentrional), los líderes comunitarios pidieron que la UNAMID entregara sus activos a la comunidad local y se quejaron de la falta de servicios en la zona, como escuelas y hospitales.

31. La evaluación estratégica constató que la mayoría de las 23 bases de operaciones, que se entregaron al Gobierno del Sudán durante las etapas anteriores del proceso de reducción, siguen ocupadas por las fuerzas de seguridad, en contravención de la carta de compromiso presentada por las autoridades locales sobre el uso futuro de los locales, mientras que otros se han abandonado y corren el riesgo de quedar inutilizables si no se mantienen debidamente. El Gobierno ha reiterado su compromiso de que las instalaciones se han de utilizar exclusivamente para fines civiles y ha prometido acelerar ese proceso. La misión debería fortalecer la protección

del personal y los bienes tras el ataque y saqueo del macrocampamento de la UNAMID en El Geneina los días 14 y 15 de mayo, antes de su entrega.

32. Muchos interlocutores han señalado la necesidad de reforzar los mecanismos del estado de derecho. En Labado (Darfur Oriental), según se informa, la ausencia de tribunales locales está alentando la delincuencia y la impunidad. En Mornei (Darfur Occidental), los líderes comunitarios se comprometieron a velar por su propia seguridad. En Um Barrou (Darfur Septentrional), la población depende de los tribunales rurales, mientras que en varias aldeas de la zona de Al Salam (Darfur Meridional) la presencia policial es baja y las dificultades logísticas obstaculizan su labor. La UNAMID sigue apoyando la ampliación de la autoridad estatal a nivel local, en particular ayudando a establecer los tribunales rurales y reforzando la capacidad de la policía mediante financiación programática y desempeñando funciones de enlace con el Estado.

4. Funciones de enlace con el Estado

33. Se han logrado progresos considerables en la puesta en práctica de la transición mediante el establecimiento de funciones de enlace con el Estado en cuatro estados de Darfur (Darfur Oriental, Darfur Occidental, Darfur Septentrional y Darfur Meridional) en consonancia con la recomendación formulada en el informe anterior (S/2018/530), tras la formalización de 10 memorandos de entendimiento y la transferencia de fondos a nueve entidades del equipo de las Naciones Unidas en el país. En ese marco, 58 funcionarios de la UNAMID, incluidos asesores de policía, trabajan coubicados con nueve organismos de las Naciones Unidas para aplicar conjuntamente actividades programáticas por un total de 15 millones de dólares con objeto de promover tres prioridades para la transición a fin de evitar una recaída en el conflicto: el estado de derecho (policía, justicia y sistema penitenciario), soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas y las comunidades de acogida y derechos humanos y creación de capacidad. Un equipo móvil de la UNAMID está haciendo un seguimiento de la situación de los derechos humanos en las esferas abarcadas por las funciones de enlace con el Estado. Alrededor del 47 % de los fondos asignados ya se han desembolsado o se han comprometido en apoyo de actividades programáticas.

34. En menos de un año, se constata que las funciones de enlace con el Estado son iniciativas experimentales prometedoras para la integración del sistema de las Naciones Unidas en todo Darfur y que han permitido a la UNAMID y al equipo de las Naciones Unidas en el país llevar a cabo conjuntamente la planificación, la programación y la ejecución de las actividades encomendadas, en coordinación con los homólogos gubernamentales. La coubicación del personal de la UNAMID ha mejorado la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país en los cuatro estados de Darfur. Sin embargo, el hecho de que la financiación sea a corto plazo y el difícil contexto en que se lleva a cabo la recaudación de fondos ponen en peligro la sostenibilidad de los efectos, aunque se han establecido vínculos entre las funciones de enlace con el Estado y los proyectos y programas de los organismos existentes de las Naciones Unidas a fin de mejorar esa sostenibilidad. Las actividades conjuntas de la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país servirán de catalizador para conseguir nuevas inversiones en actividades esenciales de prevención de conflictos y consolidación de la paz, incluida la continuación de la asistencia humanitaria, así como inversiones plurianuales en resiliencia. Bajo la dirección conjunta de la coordinadora residente y la Adjunta del Representante Especial Conjunto se ha establecido una célula de transición en Jartum para facilitar el establecimiento de las funciones de enlace con el Estado y la elaboración y ejecución de programas. La gestión de los programas y los aspectos de las operaciones están coordinados por componentes de la misión en Darfur. Sin embargo, debe mejorarse la coordinación y la comunicación a nivel estatal y en el equipo de las Naciones

Unidas en el país ubicado en Jartum. Los equipos que trabajan en la función de enlace con el Estado también han informado de problemas en la aplicación relacionados con la escasez de efectivo y de combustible como consecuencia de la crisis económica general en el Sudán, y se prevé que la ejecución se seguirá viendo afectada.

5. Avances en la aplicación de los parámetros de referencia

35. En su declaración de la Presidencia de 11 de diciembre de 2018 (S/PRST/2018/19), el Consejo de Seguridad solicitó una racionalización de los parámetros y los indicadores propuestos por el Secretario General (véase S/2018/912), al tiempo que reconocía que algunos tenían una prioridad más inmediata y otros reflejaban objetivos de consolidación de la paz a más largo plazo en Darfur. Desde el punto de vista sustantivo, las disposiciones del Documento de Doha para la Paz en Darfur servirían "de base para los indicadores de progreso de la futura salida de la UNAMID" (véase la resolución 2429 (2018)). Por lo tanto, el equipo de evaluación propone un conjunto racionalizado de parámetros de referencia e indicadores de progreso como orientación para el período hasta la salida de la UNAMID y la prestación de asistencia a las autoridades sudanesas para que continúen concentrándose en su labor conjunta con asociados internacionales más allá de junio de 2020.

36. Como se indica en los informes sobre los progresos realizados en la UNAMID y en el examen de la aplicación del Documento de Doha para la Paz en Darfur (S/2017/747, anexo), se han ido ultimando los parámetros de referencia relativos a la aplicación del marco legislativo e institucional previsto en el Documento de Doha. Sin embargo, siguen existiendo considerables problemas a la hora de garantizar una financiación y unos recursos humanos suficientes para que los mecanismos que prestan apoyo a su ejecución estén plenamente operativos.

37. Las funciones de enlace con el Estado han demostrado ser un marco propicio para que el Gobierno del Sudán y la sociedad civil concentren su atención en las esferas prioritarias para el sostenimiento de la paz. En la esfera del Estado de derecho, estas funciones contribuyen a fortalecer la cadena de la justicia penal en las zonas de retorno y asentamiento, reforzar los tribunales rurales con mandato para la resolución de los conflictos entre comunidades y la prestación de servicios de mediación, lograr la estabilización de las comunidades y el desarme, la desmovilización y la reintegración y fortalecer la rendición de cuentas por delitos relacionados con el conflicto. En la esfera de la protección y los derechos humanos, ofrecen una oportunidad de dialogar con las autoridades, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la sociedad civil para elaborar un marco más sólido de protección de los civiles y mecanismos de alerta temprana y fortalecer la capacidad nacional en materia de vigilancia y presentación de informes sobre los derechos humanos y la justicia de transición. Se están produciendo conversaciones con las autoridades sudanesas sobre la apertura de una oficina del ACNUDH en el país. Un equipo de evaluación técnica del ACNUDH visitó el Sudán a principios de diciembre de 2018 y, posteriormente, presentó al Gobierno del Sudán una propuesta sobre el establecimiento de una oficina en el país, con mandato pleno. En abril y, posteriormente, en mayo de 2019, las autoridades sudanesas cursaron una invitación al ACNUDH para iniciar las negociaciones sobre el proyecto de acuerdo con el país receptor, pero la visita fue aplazada en vista de los acontecimientos recientes.

38. Satisfacer las necesidades de los desplazados internos de manera sostenible sigue siendo uno de los desafíos pertinentes con miras a evitar la reanudación del conflicto en Darfur. En el informe de las Naciones Unidas sobre el panorama de las necesidades humanitarias de 2018, se señaló la presencia de 2 millones de desplazados internos en el Sudán, incluidos 1,8 millones en Darfur, de los cuales 1,6 millones estaban inscritos en campamentos. También hay 300.000 refugiados de

Darfur en el Chad, algunos de los cuales están regresando. Asimismo, Darfur acoge a unos 147.000 refugiados de Sudán del Sur, el 80 % de los cuales viven en asentamientos fuera de los campamentos, entre las comunidades de acogida. Los gobiernos de los estados de Darfur han ofrecido tres opciones a los desplazados internos para satisfacer sus necesidades a largo plazo, a saber, la integración en las comunidades de acogida, el retorno a sus lugares de origen y el traslado a otra zona. La aplicación de esas opciones a nivel estatal es desigual y los estados de Darfur Septentrional y Darfur Meridional se encuentran en una etapa más avanzada. Los desplazados internos se enfrentan a desafíos persistentes en materia de seguridad, acceso a las tierras de origen y a los medios de subsistencia y falta de oportunidades económicas. Existen tensiones con las comunidades de acogida en las zonas urbanas, donde la presencia de los desplazados internos ha afectado a la composición de las ciudades y ha supuesto un desafío para los recursos locales.

B. Cuestiones operacionales

39. Durante el período sobre el que se informa, se registraron 11 casos de disparos, intimidación o amenazas y agresiones físicas contra el personal humanitario y de las Naciones Unidas, todos ellos de carácter delictivo. La UNAMID experimentó 36 denegaciones de acceso y restricciones de la circulación en zonas de enfrentamientos con grupos armados, 34 de las cuales fueron impuestas por el Gobierno y 2 por el ELS-AW. Se registró una mejora significativa en el despacho de envíos y la expedición de visados, ya que solo cuatro envíos se vieron retrasados más allá del plazo normal de aprobación y el 97 % de los visados fueron aprobados. El 18 de abril, el Consejo Militar de Transición aseguró a los representantes de las Naciones Unidas que apoyaba la ejecución de sus mandatos.

IV. El marco de la salida y el enfoque de todo el sistema

40. El equipo de evaluación estratégica concluyó que, si bien persistían diversos desafíos en Darfur, no se había producido ningún cambio estratégico de la trayectoria positiva de Darfur desde la renovación más reciente del mandato. Los acontecimientos políticos recientes acaecidos en Jartum, sin embargo, requieren que la Misión ponga en práctica una estrategia de salida responsable. Si bien la evolución actual no justifica un cambio de la fecha de salida, prevista para junio de 2020, la Misión deberá llevar a cabo una retirada gradual. En este sentido, las actividades orientadas directamente a la mediación y el apoyo de carácter político, la prevención de conflictos, la reconciliación y la protección deberán mantenerse y ampliarse durante el período de transición, prestando especial atención a las zonas prioritarias señaladas en Yebel Marra. También se recomienda que las actividades programáticas en las funciones de enlace con el Estado empleen un enfoque basado en los derechos humanos, particularmente en las esferas del Estado de derecho y la protección, incluidas la promoción y la creación de capacidad. Asimismo, se recomienda prestar una mayor atención al apoyo y acompañamiento a nivel de las comunidades, a la espera de la creación de estructuras de gobernanza a largo plazo sobre la base de un consenso nacional con respecto al camino a seguir, que es el objeto de las negociaciones políticas en curso. En noviembre de 2019 deberá realizarse un examen de la situación para determinar la línea de conducta apropiada con respecto al ritmo de la retirada del personal uniformado y la reducción del personal civil.

41. El equipo propone que la Misión pase de la prevención mediante el mantenimiento de la paz a la prevención mediante la consolidación de la paz por las siguientes razones: a) con el impacto del mantenimiento de la paz actual, que en enero de 2019 abarca únicamente una fracción del territorio de Darfur, la UNAMID tendría

un efecto mínimo en la solución de los problemas de seguridad en la región; b) el Gobierno del Sudán ha seguido ampliando la autoridad estatal por todo Darfur y sus fuerzas de seguridad controlan el territorio; c) la retirada de la UNAMID en 2017 y 2018 de las zonas que anteriormente estaban bajo su control solo ha tenido un impacto adverso muy reducido; d) las perspectivas de una rápida reanudación del proceso político, que podrían justificar el mantenimiento de una presencia de seguridad para acompañar sus resultados en materia de seguridad en los próximos meses, son inciertas; y e) el actual conjunto de problemas pendientes de solución requerirá iniciativas de apoyo político, estabilización y consolidación de la paz. En vista de lo que antecede, el equipo llegó a la conclusión de que el mantenimiento de la paz ya no era el instrumento más apropiado en Darfur y de que se cumplían las condiciones necesarias para seguir adelante con la retirada.

42. Por lo tanto, deberán revisarse las prioridades de la Misión y su mandato durante el último año de operaciones deberá centrarse en la facilitación política, la protección de los civiles en las zonas de despliegue y las funciones de enlace con el Estado, como un innovador mecanismo de integración del enfoque de todo el sistema en apoyo de las autoridades sudanesas, destinado a actuar como catalizador de la consolidación de la paz. En este sentido, las cuatro prioridades actuales para la transición pueden servir como anclas para racionalizar el mandato y reconfigurar la Misión en consecuencia. Se recomienda que se hagan inversiones en la transición y se intensifiquen los esfuerzos para movilizar recursos.

A. Racionalización de los parámetros de referencia y ajuste de la postura de la Misión

43. En vista de los progresos realizados en la aplicación de los parámetros de referencia y las prioridades pendientes para sostener la paz en Darfur, el equipo de evaluación estratégica propone que los parámetros se racionalicen para servir como indicadores de progreso a largo plazo, más allá de la salida de la UNAMID, en las tres esferas prioritarias siguientes:

a) **El proceso político:** el equipo de examen recomienda que la Presidencia de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas elaboren una estrategia actualizada sobre el proceso de paz de Darfur con el apoyo de los Estados miembros, el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana, la UNAMID y el Enviado Especial del Secretario General para el Cuerno de África. Se otorgaría prioridad a los siguientes parámetros de referencia:

i) La reanudación de las conversaciones de paz entre las partes con el pleno apoyo de los interesados internos y externos. En este contexto, se requieren una serie de medidas de fomento de la confianza, incluido el levantamiento del estado de emergencia en Darfur, y un compromiso renovado de las partes de participar en las conversaciones;

ii) Las comisiones del Documento de Doha para la Paz en Darfur y el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo de Darfur están dotados de personal y funcionan en todos los estados de Darfur. Se han establecido mecanismos para asegurar el acompañamiento del proceso político, incluidos el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes y el control de armamentos;

iii) El resto de las fases del Proceso Interno de Diálogo y Consultas en Darfur han concluido y sus resultados, especialmente los relacionados con el sistema de gobernanza, se ven reflejados en el proceso constitucional;

b) **Construcción institucional:** el proceso político deberá ir acompañado de esfuerzos para fortalecer las instituciones del Estado de derecho del Sudán, lo que creará las condiciones necesarias para una administración efectiva y capaz de garantizar los servicios de seguridad pública, el acceso a la justicia y la administración de justicia, el acceso a la tierra y otros recursos naturales y el respeto de los derechos fundamentales de la población, en consonancia con las obligaciones internacionales del Sudán. Se aplicarían los siguientes parámetros de referencia:

i) Se establecen comisarías de policía, fiscalías, tribunales y prisiones o centros de detención en las principales zonas de retorno y reasentamiento de los desplazados internos. Estas instituciones deberán estar en condiciones de desempeñar funciones básicas;

ii) La Comisión de Tierras de Darfur está en pleno funcionamiento y los tribunales rurales se han creado y están en funcionamiento en zonas prioritarias de retorno y reasentamiento y otras afectadas por los conflictos entre comunidades;

iii) Se han adoptado medidas para garantizar que la Fiscalía Especial del Tribunal Especial para Darfur enfoque las investigaciones de forma equilibrada, incluidas las correspondientes a casos de violencia sexual relacionada con el conflicto;

iv) La Comisión Nacional de Derechos Humanos actúa de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) y sus subcomités de derechos humanos están en funcionamiento en Darfur;

v) De conformidad con el Documento de Doha para la Paz en Darfur, el Gobierno proporcionará acceso sin restricciones a los agentes nacionales e internacionales que brindan apoyo y protección a los desplazados internos, los refugiados y las víctimas de los conflictos;

c) **Apoyo a largo plazo a la estabilización:** un Estado de derecho y unas instituciones policiales fiables, que den lugar a soluciones duraderas para los desplazados internos, presten servicios básicos y velen por la utilización de un enfoque sostenible y basado en los derechos con respecto a la población de Darfur crearán las condiciones necesarias a más largo plazo para prevenir la reanudación del conflicto. Estos parámetros de referencia y los que se indican a continuación son objetivos a largo plazo para el Gobierno del Sudán y sus asociados nacionales e internacionales:

i) La Fuerza de Policía del Sudán, el Tribunal Especial para Darfur, la Fiscalía Especial y los tribunales y las autoridades penitenciarias se establecen y son capaces de desempeñar sus funciones de conformidad con los derechos humanos y las normas internacionales en todo Darfur, prestando especial atención a la violencia sexual y por razón de género y la protección de los niños;

ii) Las instituciones de gobierno local y la administración tribal son capaces de afrontar conflictos entre comunidades y otros conflictos locales;

iii) En consonancia con el Documento de Doha para la Paz en Darfur, las autoridades sudanesas adoptan las medidas necesarias para garantizar los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a crear organizaciones de la sociedad civil y a participar en ellas en Darfur;

iv) Concluyen las negociaciones con el ACNUDH sobre el establecimiento de una oficina en el Sudán con mandato pleno.

B. Aprovechamiento de las funciones de enlace con el Estado

44. El marco de las funciones de enlace con el Estado ha permitido que la UNAMID, el equipo de las Naciones Unidas en el país y las autoridades del Sudán trabajen juntos para afrontar las causas fundamentales del conflicto y evitar una reanudación del conflicto sobre la base de planificaciones y análisis conjuntos. De cara al futuro, la UNAMID deberá ampliar la utilización de las funciones de enlace con el Estado como punto de partida para la integración y para favorecer la asunción del proyecto como propio por las autoridades sudanesas. Los recientes acontecimientos políticos en el Sudán requieren flexibilidad, ajustes en la programación y una coordinación más estrecha con las autoridades locales y los asociados para fomentar la asunción del proyecto como propio. La Misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país deberán fortalecer la planificación, la capacidad analítica, la coordinación y la comunicación con respecto a las funciones de enlace con el Estado a todos los niveles. Se recomienda que las funciones de coordinación y gestión de programas específicas de la Misión se fusionen con las de la célula de transición y que se refuerce la estructura de coordinación de las funciones de enlace con el Estado en Darfur.

45. Como parte de la siguiente fase de la retirada de la Misión en la zona de Yebel Marra, deberán expandirse las funciones de enlace con el Estado existentes en Darfur Septentrional y Meridional y establecerse otras funciones de enlace con el Estado en Darfur Central, para incluir también Golo. El resto de los recursos programáticos de la UNAMID deberán programarse de nuevo para apoyar las actividades de consolidación de la paz y las funciones de enlace con el Estado. Se recomienda mantener hasta diciembre de 2020 los arreglos administrativos y financieros que rigen las funciones de enlace con el Estado y el personal correspondiente.

46. Bajo la dirección del Gobierno y con el apoyo de Alemania, Italia, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Unión Europea y el PNUD, la renovación de la Estrategia de Desarrollo de Darfur comenzó en marzo de 2019 y se espera que finalice más adelante en el mismo año. La Estrategia de Desarrollo de Darfur renovada servirá de estrategia general para la consolidación de la paz, ya que abordará las causas de los conflictos, la estabilización y el desarrollo a más largo plazo en Darfur. Por lo tanto, las funciones de enlace con el Estado pertinentes, el Fondo para la Consolidación de la Paz y otras actividades deberán impulsar la Estrategia renovada y estar en consonancia con ella, de manera que den prioridad a la consolidación de la paz, proporcionen apoyo rápido que actúe como catalizador y creen un puente con los objetivos políticos de los parámetros de referencia. Las recomendaciones del Proceso Interno de Diálogo y Consultas en Darfur deberán fundamentar la siguiente fase de la Estrategia de Desarrollo de Darfur y los programas en curso de consolidación de la paz.

C. Equilibrio entre las prioridades de mantenimiento y consolidación de la paz para la prevención

47. A la luz de lo que antecede, el equipo de evaluación estratégica llegó a la conclusión de que las condiciones en Darfur y los retos pendientes para lograr una paz duradera ya no correspondían al mantenimiento de la paz y, por lo tanto, propuso que se realizase una transición del enfoque estratégico y el mandato de la UNAMID hacia el apoyo político y la consolidación de la paz, en consonancia con las recomendaciones que figuraban en el informe anterior (S/2018/530). Esto requiere un ajuste de la postura, la huella y las capacidades operacionales de la Misión y requiere una retirada gradual y responsable del personal de mantenimiento de la paz y la salida no más tarde de junio de 2020.

Opciones de retirada de los efectivos

48. Se proponen tres opciones para la consideración del Consejo de Seguridad. Dos de las opciones, que contemplan los mismos plazos pero diferentes ritmos de retirada de los efectivos, consisten en dos fases, a saber, 1 de julio a 31 de diciembre de 2019 y 1 de enero a 30 de junio de 2020. La otra opción consta de tres fases, a saber, 1 de julio a 31 de diciembre de 2019, 1 de enero a 31 de marzo de 2020 y 1 de abril a 30 de junio de 2020. En apoyo de los esfuerzos por alcanzar una solución política, un módulo integrado por observadores militares, agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y personal civil interactuará con las partes sobre el terreno. Además, se mantiene una capacidad de reserva de hasta un batallón para intervenir en situaciones extremas, por ejemplo, cuando se requiera la protección física de los civiles, sin perjuicio de la solicitud de acceso, y las fuerzas de seguridad sudanesas no estén en condiciones de actuar. A continuación, se describen las tres opciones:

a) La primera opción tiene en cuenta las tendencias de los conflictos en el último año y las zonas afectadas por los acontecimientos sucedidos desde el 11 de abril de 2019, cuyo cierre se propone que ocurra durante la segunda fase. La Misión mantendrá una reserva de al menos dos compañías para intervenir, en casos extremos, en lugares de los que la UNAMID se retirará durante la primera fase. Las ocho bases de operaciones siguientes se cerrarán en la primera fase: Kabkabiyah, Sortony, Kutum, Tawila, Shangil Tobay, Menawashi, Khor Abeche y Saraf Umra. Se repatriarán al menos 1.759 miembros del personal militar, 287 agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y 4 unidades de policía constituida. El cierre de las cinco bases de operaciones restantes (Zalingei, Golo, Kass, Nertiti y Kalma), incluida la repatriación del resto del personal uniformado y del equipo de propiedad de los contingentes, tendrá lugar durante la segunda fase;

b) La segunda opción sigue los mismos criterios que la primera, pero contempla una retirada más gradual. En la primera fase se cerrarán las ocho bases de operaciones siguientes: Kabkabiyah, Sortony, Kutum, Tawila, Shangil Tobay, Menawashi, Khor Abeche y Saraf Umra. Se repatriarán al menos 1.719 miembros del personal militar, 330 agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y 4 unidades de policía constituida. En la segunda fase, la Misión cerrará Kass y Kalma y se repatriarán al menos 1.009 miembros del personal militar, 90 agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y 2 unidades de policía constituida. El cierre de las tres bases de operaciones restantes (Zalingei, Golo y Nertiti), incluida la repatriación del resto del personal uniformado y del equipo de propiedad de los contingentes, tendrá lugar durante la tercera fase; la Misión mantendrá una reserva media de dos compañías para intervenir, en casos extremos, en lugares de los que la UNAMID se retirará durante la primera y la segunda fase;

c) La tercera opción tiene en cuenta las tendencias de los conflictos en el último año y emplea un criterio geográfico. Además, traslada a las autoridades sudanesas la responsabilidad de prestar servicios de seguridad en algunas zonas sensibles, a la vez que proporciona suficiente tiempo a la Misión para vigilar e intervenir con recursos adecuados en caso de escalada de las tensiones. La Misión mantendrá una reserva de un batallón para intervenir, en casos extremos, en lugares de los que la UNAMID se retirará durante la primera fase. En la primera fase se cerrarán las diez bases de operaciones siguientes: Kabkabiyah, Sortony, Kutum, Saraf Umra, Tawila, Shangil Tobay, Menawashi, Khor Abeche, Kass y Kalma. Se repatriarán al menos 1.759 miembros del personal militar, 420 agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y 7 unidades de policía constituida. El cierre de las tres bases de operaciones restantes (Golo, Nertiti y Zalingei), incluida la repatriación del resto del personal uniformado y del equipo de propiedad de los contingentes, tendrá lugar durante la segunda fase.

49. La UNAMID facilitará la retirada gradual del personal uniformado, poniendo especial atención en que la salida de Darfur sea controlada y coordinada. El equipo de evaluación estratégica considera que los cierres de bases de operaciones y las repatriaciones en junio de 2020 podrían verse afectados por la temporada de lluvias, lo que provocaría que el período de liquidación se ampliase más allá del fin de 2020.

50. La seguridad del centro logístico de El Fasher deberá organizarse debidamente, habida cuenta de su función crucial para la salida y la liquidación de la Misión. En vista de ello, deberá considerarse la opción de emplear personal uniformado como fuerza de guardia con fines de protección, de conformidad con lo autorizado por el Consejo de Seguridad, para su utilización en la liquidación final de la UNAMID. Además, las autoridades sudanesas deberán prestar su asistencia, en particular proporcionando escoltas de seguridad desde las bases de operaciones a El Fasher y para los envíos a Port Sudan.

51. Proponemos utilizar los siguientes parámetros de referencia para vigilar los progresos, la cooperación y el apoyo de las autoridades sudanesas durante el cierre de las bases de operaciones y la fase de liquidación, de modo que dichas autoridades deberán: a) acelerar el traspaso de las bases de operaciones a sus usuarios civiles finales, antes de que las condiciones de estas instalaciones se vean deterioradas por los elementos. El futuro traspaso de los cuarteles generales de sector y bases de operaciones deberá contener una cláusula con plazos definidos para el traspaso a los usuarios finales; b) acelerar la expedición de visados para los miembros del equipo de liquidación y permisos de exportación para todo el equipo de propiedad de los contingentes y el equipo de propiedad de las Naciones Unidas; y c) proporcionar servicios de seguridad para la totalidad del personal, el equipo y las instalaciones de la Misión. El 13 de mayo de 2019, el Consejo Militar de Transición promulgó el Decreto 102 de 2019, en el que se solicitaba el traspaso de los campamentos de la UNAMID a las Fuerzas de Apoyo Rápido.

D. Facilitadores de la transición a la consolidación de la paz

1. Asunción del proyecto como propio por el Gobierno del Sudán: estructuras conjuntas de planificación, coordinación y supervisión

52. El apoyo de las autoridades sudanesas seguirá siendo crucial para facilitar unos procesos de retirada y liquidación fluidos, así como para asegurar la repatriación oportuna del personal y el equipo de propiedad de los contingentes de la Misión y la transferencia y enajenación de los activos de la Misión. También será necesario contar con su cooperación en la rápida expedición de visados para los miembros de los equipos adicionales que presten asistencia en la retirada y liquidación y de permisos de exportación de todos los activos, así como en lo relativo a la protección del equipo de liquidación y los activos después de la repatriación completa de los contingentes y las unidades de policía constituidas de la UNAMID. A fin de asegurar una mejor coordinación con los funcionarios gubernamentales a todos los niveles, la UNAMID deberá reactivar el Mecanismo Tripartito de Coordinación tanto a nivel estratégico (cada 6 a 8 semanas) como práctico (mensualmente). También deberá establecerse un mecanismo consultivo similar a nivel regional y estatal con el objetivo de facilitar el enlace con las autoridades gubernamentales, con mecanismos de remisión adecuados.

2. Fortalecimiento del liderazgo de la Misión y de su coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país

53. Para apoyar las actividades continuadas de retirada y liquidación, es necesario velar por que el liderazgo, la integración y la coordinación sean adecuados. Se está incrementando la capacidad de planificación y coordinación sustantivas de la Misión

para supervisar su salida y la transición, entre otras cosas mediante el despliegue de un equipo dedicado a proporcionar capacidad de refuerzo para prestar apoyo a la Misión y al equipo de las Naciones Unidas en el país. Además, el componente de apoyo a la Misión deberá crear una célula independiente y separada de planificación de la liquidación, utilizando los recursos existentes, con especial atención a coordinar y dirigir las actividades de liquidación. Estas actividades deberán contar con el apoyo de una sólida estrategia de comunicación.

3. Financiación: programática, Fondo para la Consolidación de la Paz y mayor movilización de recursos

54. Garantizar una transición sin tropiezos y evitar una reanudación del conflicto haciendo frente a las causas estructurales del conflicto violento en Darfur requerirá recursos considerables en los próximos decenios. Con ese fin, el Fondo para la Consolidación de la Paz puede desempeñar un papel importante al proporcionar apoyo que actúe como catalizador con tolerancia al riesgo, junto con la financiación programática existente y prevista para Darfur y como complemento de esa financiación, entre otras cosas mediante el apoyo a las iniciativas de colaboración de las funciones de enlace con el Estado y las prioridades de la transición señaladas en la versión revisada de la Estrategia de Desarrollo de Darfur.

55. Si se declarase que el Sudán puede recibir apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz, está prevista su utilización en las siguientes esferas: a) el Estado de derecho, con especial atención a mejorar el acceso a las instituciones de justicia locales y aumentar la eficacia de los tribunales rurales; b) soluciones duraderas, con especial atención a apoyar a las poblaciones desplazadas y que han retornado en lo relativo a los derechos sobre la tierra, las oportunidades de subsistencia y servicios de acceso a la justicia y aplicación de la ley; y c) consolidación de la paz para la seguridad humana, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y las instituciones nacionales para promover la consolidación de la paz y afrontar de manera eficaz las controversias entre las comunidades. En la primera fase de apoyo, se elaborarían programas locales de consolidación de la paz en una localidad de cada estado de Darfur, sobre la base de un análisis de las causas locales de conflicto y de forma coordinada con la administración local y apoyándola. Los programas también colaborarían con las funciones de enlace con el Estado y contribuirían a la aplicación de la versión revisada de la Estrategia de Desarrollo de Darfur y las prioridades determinadas durante el Proceso Interno de Diálogo y Consultas en Darfur. En las etapas posteriores se trataría de movilizar recursos adicionales considerables para la aplicación de la Estrategia revisada.

4. Configuración y mecanismos de derechos humanos

56. En adelante, será esencial apoyar los esfuerzos del Gobierno para cumplir su obligación de asegurar la continuidad de la protección de los civiles. El año restante de funcionamiento de la UNAMID constituye una importante oportunidad para dialogar con las autoridades y la sociedad civil sobre el fortalecimiento de la red de protección de los civiles y los mecanismos de alerta temprana y el incremento de la capacidad nacional de supervisión y presentación de informes respecto de las violaciones de los derechos humanos y de solución de problemas, entre otras cosas mediante la aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto del mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos. La Misión también continuará vigilando la situación de los derechos humanos en las zonas de ambas bases de operaciones y las zonas cubiertas por las funciones de enlace con el Estado, con miras a fundamentar los esfuerzos de consolidación de la paz y los mecanismos de protección del equipo de las Naciones Unidas en el país y contribuir

a la estrategia de protección de las Naciones Unidas para Darfur tras la retirada de la UNAMID. Como parte de las medidas de prevención, el componente de derechos humanos colaborará estrechamente con la policía y los componentes de Estado de derecho de las funciones de enlace con el Estado para mantener la concienciación sobre los derechos humanos en las actividades de capacitación de la policía nacional, el sistema judicial y las fuerzas de seguridad. Cualquier posible apoyo prestado a fuerzas de seguridad ajenas a las Naciones Unidas, directa o indirectamente, se seguirá evaluando en consonancia con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas.

5. Medidas de seguridad

57. Con la retirada de personal uniformado de la Misión y la reducción notable de la huella de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2019, deberían haberse puesto en marcha todos los planes y arreglos prácticos, no más tarde del 31 de marzo de 2020, para facilitar la transferencia gradual y fluida de las funciones de oficial designado en Darfur a la coordinadora residente.

V. Aspectos financieros

58. En su resolución 73/278, de 22 de diciembre de 2018, la Asamblea General consignó la suma de 715,5 millones de dólares para el mantenimiento de la UNAMID durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 30 de junio de 2019, cantidad que incluía la suma de 385,7 millones de dólares autorizada anteriormente para sufragar la Misión en el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2018 de conformidad con lo dispuesto en su resolución 72/259 B. A fecha del 13 de mayo de 2019, las cuotas pendientes de pago a la Cuenta Especial de la UNAMID ascendían a 160,8 millones de dólares. En esa misma fecha, el total de las cuotas pendientes de pago para todas las operaciones de mantenimiento de la paz ascendía a 1.989,1 millones de dólares. Se han reembolsado los gastos en concepto de contingentes y unidades de policía constituidas del período terminado el 31 de enero de 2019, así como los gastos en concepto de equipo de propiedad de los contingentes para el período terminado el 31 de diciembre de 2018, de conformidad con el plan de pagos trimestrales.

VI. Observaciones y recomendaciones

59. Hace más de un decenio, se sometió a la consideración del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la propuesta (S/2007/307/Rev.1), de 5 de junio de 2007, sobre el mandato y la estructura de la primera misión híbrida de mantenimiento de la paz de la Unión Africana y las Naciones Unidas, la UNAMID. Si bien varias causas del conflicto y reclamaciones aún no se han solucionado, las mejoras graduales del contexto general de seguridad en Darfur y otros acontecimientos importantes en el Sudán y la región están obligando a la UNAMID a adaptarse a las nuevas realidades, proseguir su reconfiguración y examinar las posibles modalidades de su salida no más tarde del final de 2020, como recomendó el Consejo de Seguridad en su resolución 2429 (2018). En sus inicios, la UNAMID tenía un mandato amplio y era la mayor operación de mantenimiento de la paz; desde entonces se ha transformado hasta adquirir su configuración actual, centrada en torno a la zona de Yebel Marra. A lo largo de los años, la Misión ha hecho contribuciones importantes para apoyar el proceso de paz, incluidas la aplicación del Acuerdo de Abuya y el Documento de Doha para la Paz en Darfur y la mediación local para afrontar los conflictos entre las comunidades, protegiendo a los civiles necesitados y facilitando la prestación de asistencia humanitaria en todo Darfur.

60. Sin embargo, la situación general sigue estando determinada por el hecho de que, a pesar de la firma del acuerdo previo a la negociación entre el Gobierno del Sudán y grupos de Darfur que siguen activos en la región y de los alto el fuego unilaterales ofrecidos por las partes, aún no se ha logrado el cese definitivo de las hostilidades. No habrá paz duradera en Darfur sin una solución política integral. Los acontecimientos del 11 de abril y posteriores acaecidos en Jartum, incluido el acuerdo sobre los arreglos provisionales que establece el objetivo ambicioso de firmar un acuerdo de paz para poner fin a los conflictos en el Sudán durante los primeros seis meses del período de transición, podrían proporcionar tal oportunidad. Alentamos a las partes interesadas del Sudán a cumplir esos compromisos y cronogramas y creemos firmemente que esos acontecimientos constituyen una oportunidad para que el Sudán y su pueblo, en particular en Darfur, solucionen reclamaciones de larga data. La Unión Africana y las Naciones Unidas están dispuestas a aumentar su apoyo al Gobierno y el pueblo del Sudán en esta coyuntura crítica, para velar por que la transición siga adelante a través de un diálogo constructivo, de forma ordenada e inclusiva, y conduzca a reformas políticas y a una recuperación económica sostenible en beneficio de todo el pueblo sudanés.

61. El entorno regional sigue siendo inestable, en particular debido a que diversos grupos armados de Darfur continúan participando activamente en otros conflictos en la región. Al comenzar el último año de operación de la UNAMID, es imprescindible que los agentes regionales sigan apoyando el proceso de paz de Darfur y la estabilidad a largo plazo del Sudán, entre otras cosas instando a todas las partes nacionales interesadas a que se sumen al proceso de paz, evitando la proliferación de iniciativas y disuadiendo a los elementos perturbadores. Por nuestra parte, tenemos la intención de preparar y presentar a los Estados Miembros, en el próximo informe sobre los progresos realizados, una estrategia conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas que contribuya a allanar el camino para una salida responsable de la misión híbrida de mantenimiento de la paz, determine las causas del conflicto que requerirán una atención constante por parte del Gobierno y el pueblo del Sudán y sus asociados regionales e internacionales y proponga un mecanismo de seguimiento para hacer frente a las reclamaciones y desafíos políticos a largo plazo en Darfur.

62. Si bien el camino hacia la estabilidad a largo plazo en Darfur sigue plagado de dificultades, incluida la existencia de 1,8 millones de desplazados internos, el efecto moderado en la situación política y de seguridad en Darfur de los acontecimientos recientes en el Sudán es un indicio de que el contexto ha mejorado en comparación con el de hace un decenio y una indicación de que la trayectoria de la región sigue siendo inmune a los grandes reveses estratégico y, por tanto, resulta propicia para la retirada de la UNAMID, su posterior salida y su liquidación a finales de 2020. Sin embargo, las próximas etapas de la retirada deben tener en cuenta los posibles focos de tensión y las causas de conflicto que continúan en vigor. Por consiguiente, recomendamos que, entre las tres opciones presentadas para su consideración por el Consejo de Seguridad, se preste la debida atención a la primera opción, dado que en ella se contempla un enfoque gradual que mantendría la capacidad operacional en la zona de Yebel Marra y en otros lugares afectados por los acontecimientos recientes hasta que la Misión concluya su mandato sustantivo en junio de 2020. Además, hacemos un llamamiento al Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que presten la debida consideración a la retención propuesta de las capacidades de la fuerza de reserva hasta el cierre de la Misión, con el fin de intervenir en casos extremos para la protección de los civiles en las zonas de operaciones de la UNAMID.

63. De cara al futuro, en una estrategia de salida responsable para la UNAMID, se prestará la debida consideración a la necesidad de que las instituciones gubernamentales y sus interlocutores en el equipo de las Naciones Unidas en el país

estén debidamente equipados para mantener los logros alcanzados en el último decenio en las esferas de la protección, el Estado de derecho, los derechos humanos y las soluciones duraderas para los desplazados internos y las comunidades de todo Darfur. Se están adoptando medidas importantes en Darfur para mantener los logros de la UNAMID y acogemos con satisfacción la experiencia positiva de las funciones de enlace con el Estado. Recomendamos que se siga invirtiendo en la transición y la ampliación de las funciones de enlace con el Estado en Yebel Marra como punto de partida para la integración y el incremento de la asunción del proyecto como propio por el Gobierno y el pueblo del Sudán y para la intensificación de los esfuerzos de movilización de recursos con miras a aumentar la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país. Tenemos la responsabilidad colectiva de apoyar de forma significativa la transición del mantenimiento a la consolidación de la paz en Darfur mediante la movilización del apoyo internacional, especialmente de las instituciones financieras internacionales. Como pusieron de relieve los recientes acontecimientos acaecidos en el Sudán, durante las tres últimas décadas la resiliencia de su tejido social y su economía se han puesto considerablemente a prueba y las perspectivas de una paz duradera y el éxito de la transición política deben fundamentarse en una atención inmediata a las necesidades urgentes del país en materia de recuperación económica. Sobre todo, es imprescindible que las autoridades sudanesas velen por el cumplimiento de los parámetros para la retirada de la UNAMID, incluido el aumento de la capacidad de apoyo a los derechos humanos de las Naciones Unidas en el Sudán.

64. Para concluir, desearíamos expresar nuestro agradecimiento al Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur, Jeremiah Mamabolo, al personal directivo de la misión y a todo el personal de la UNAMID, al equipo de las Naciones Unidas en el país y a los asociados humanitarios que siguen trabajando unidos en la transición hacia la salida de la Misión de Darfur. También deseamos encomiar al Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana, dirigido por el ex-Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, por su firme compromiso con la paz y la estabilidad sostenibles en el Sudán.